

Fundações de Apoio a Instituições Federais e Estaduais de Ensino Superior

Kátia Maria Araújo de Oliveira*

Sumário: 1. Introdução. 2. Classificação das Fundações 3. Fundações de Apoio a Instituições Federais e Estaduais de Ensino Superior 4. Conclusão

1. Introdução

Fundações são entidades de direito privado, sem fins lucrativos, criadas com base nos artigos 62 a 69 do Código Civil, cujas características Gladaniel Palmeira de Carvalho, Promotor de Justiça do Distrito Federal, assim define:

Para que se entenda o que é uma fundação é necessário que se encontre nessas pessoas jurídicas três elementos essenciais. Em primeiro lugar, todo ente fundacional tem uma origem, e esta origem emerge a partir de um instituidor, ou seja, de alguém ou de uma organização que tenha vontade de realizar algo em prol do interesse social. Em segundo lugar, é necessário um patrimônio que deve ser formado por bens livres colocados à disposição de um interesse de caráter altruístico. Finalmente, o terceiro elemento são os fins, que dizem respeito aos propósitos da fundação. Portanto, o nascimento de uma fundação de direito privado impõe uma discussão quanto ao interesse da sociedade. Não existe fundação para fins egoísticos, não existe fundação com fins de lucro.

(Palestra ministrada no evento Universidade de Brasília e suas Fundações de Apoio, novembro; 2002).

Maria Helena Diniz, define fundações como sendo “*universalidade de bens personalizados pela ordem jurídica, em consideração a um fim estipulado pelo fundador, sendo esse objetivo imutável e seus órgãos servientes, pois todas as*

*Promotora de Justiça de 2ª Entrância, titular da 47ª Promotoria de Justiça de Fundações e Massas Falidas; Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes; Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela UFAM

*resoluções estão delimitadas pelo instituidor. É, pois, um acervo de bens livres, que recebe da lei a capacidade jurídica para realizar as finalidades pretendidas pelos instituidores, em atenção aos seus estatutos*¹.

Desde os primórdios da civilização ocidental, as fundações já apresentavam as características atuais, ou seja, patrimônio e finalidade social. As primeiras fundações registradas pela legislação ocidental surgiram na Roma antiga, com objetivos distintos tais como: o culto funerário, a distribuição de alimentos, a manutenção de crianças pobres, entre outros.

Ensina Iglesias que

Como os particulares não podiam constituir fundações com os próprios bens – o direito clássico vedava tal possibilidade – havia a solução de doá-los ou legá-los a uma pessoa jurídica, com a estipulação de ônus, denominado á época, de *modus*. Passava-se o patrimônio para pessoa jurídica já existente, através de doação ou legado, arcando o donatário ou legatário com o ônus que lhe era atribuído pelo doador.²

A partir de Roma, e com o passar dos séculos, o instituto espalhou-se por todo o continente europeu, especialmente na Alemanha, Inglaterra e Suécia. Da Europa, o instituto foi “exportado” para o continente americano, fixando-se notadamente nos EUA e Canadá.

Quando da guerra civil americana, várias fundações foram instituídas para ajudar na reconstrução do país, pode-se citar Benjamin Franklin como doador de grandes somas de dinheiro para as cidades de Boston e Filadelfia, através de fundações. George Peabody, instituiu, em 1867, o *Peabody Educational Fund*, destinado á educação nos estados do sul e sudeste norte-americanos assolados pela guerra civil. E, ainda, o *Smithsonian Institution*, fundado por James Smithson, em 1846, alicerçado em um grande patrimônio doado para o benefício do povo americano.

Ensina Luiz Fernando Coelho que

A proliferação das fundações americanas é decorrência direta do extraordinário progresso econômico da nação americana, e, mais que isso, do fenômeno da concentração de riquezas incalculáveis em mãos dos particulares que se defrontaram com a responsabilidade

¹ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 12º Ed.. Saraiva, 1996.

² IGLESIAS, Juan. *Derecho Romano*. Barcelona, 1965.

de fazer a comunidade a que pertenciam participar dos frutos dessa riqueza; assim, uma extensa e valiosa rede de universidades, bibliotecas, museus, teatros, orquestras sinfônicas, hospitais, orfanatos, etc, expandiu-se por toda a América do Norte e mesmo fora do país. Paralelamente ao espírito público de alguns verdadeiros mecenas da época moderna, encontraram as grandes empresas industriais, na instituição fundacional, um meio de diminuição de lucros tributáveis, carreando com isso somas incalculáveis de dinheiro e bens que, ao invés de serem pagos diretamente ao Estado, sob forma de tributos, configuravam espécie de pagamento indireto, já que ocorria em favor da comunidade, no amparo à pesquisa e ao ensino, no financiamento das atividades culturais e manutenção dos necessitados, tudo isso incentivado por uma legislação inteligente e realmente voltada para o bem comum.³

No Brasil, a primeira Fundação data de 1738, quando Romão de Matos Duarte resolveu que parte de seu imenso patrimônio seria usado para formar um fundo destinado a auxiliar os menos favorecidos, mais especificamente, os órfãos. Surgiu, assim, a Fundação Romão de Matos Duarte, destinada a dar proteção e apoio aos órfãos e desvalidos cariocas.

A título de ilustração, as Fundações mais antigas em solo brasileiro são: a Fundação Pão dos Pobres de Santo Antonio (Porto Alegre-1867), Abrigo Cristo Redentor (Rio de Janeiro-1923) e a Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro -1944).

Apenas na última década verificou-se no Brasil o crescimento do chamado “terceiro setor”, aquele setor que não é público e nem privado, onde se situam organizações privadas, com objetivos públicos prestando serviços de interesse social sem as limitações do Estado e sem as ambições do mercado.

2. Classificação das fundações

Como visto, fundação constitui-se em uma pessoa jurídica de tipo especial, pois resulta de uma construção técnico-jurídica voltada para a consecução de fins socialmente úteis.

Como característica própria do Estado brasileiro, existem em

³ COELHO, Luiz Fernando. *Fundações Públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

nosso país fundações de direito privado, ou seja, aquelas criadas e instituídas de acordo com as regras dos artigos 62 a 69 do Código Civil, bem como fundações de direito público, instituídas pelo poder público.

As fundações apresentam a seguinte classificação:

- a)- **Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público** – apresentando algumas personalidade jurídica de direito privado e outras personalidade jurídica de direito público (autarquias).
- b)- **Fundações de direito privado** - estas fiscalizadas pelo Ministério Público, e assim divididas:

- *instituídas por pessoa física ou jurídica*
- *instituídas por empresas*
- *instituídas por partidos políticos*
- *de apoio a instituições federais de ensino superior*
- *de previdência privada ou complementar* – fundações estas não mais fiscalizadas pelo Ministério Público, conforme determinação expressa do artigo 86 da Lei 6.435/77, que transferiu para o Ministério da Previdência e Assistência Social a competência para o velamento destas entidades.

Neste trabalho serão analisadas, especificamente, as fundações de apoio a instituições federais e estaduais de ensino. Sem antes deixarmos de ressaltar que com a entrada em vigência do atual Código Civil as fundações só poderão constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência, de forma que a classificação acima, na parte que se refere a fundações privadas, deverá sofrer alterações.

3. Fundações de Apoio a instituições federais e estaduais de ensino, pesquisa e extensão

As Fundações de Apoio são pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, cuja criação apresenta-se alicerçada no Código Civil, portanto, são entes autônomos, dotados de patrimônio cujos objetivos encontram-se voltados, fundamentalmente, para a pesquisa e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico das instituições de ensino superior, em especial as instituições federais.

A Lei 8.958/94, representou o ponto de referência para regular as relações entre as instituições federais de ensino superior- IFES e de

pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. Foi através desta lei que as IFES foram autorizadas a contratar, com fulcro no disposto no inciso XIII do artigo 24 da Lei 8.666/93, e por prazo determinado, instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições contratantes.

Durante sua existência, com base no determinado pelo Código Civil, as citadas fundações permanecem sobre o velamento do Ministério Público Estadual, a quem cabe, portanto, acompanhar suas atividades, tanto no campo administrativo, recebendo a prestação de contas para análise, como no campo finalístico, verificando se a entidade cumpre seus objetivos estatutários;

Ensina Sabo Paes que

A designação de fundação de apoio reflete a posição das fundações de direito privado que foram instituídas por pessoas físicas (entre os quais professores universitários) ou pessoas jurídicas (entre as quais as próprias universidades, ou as próprias instituições de ensino superior), visando a auxiliar e fomentar os projetos de pesquisa, ensino e extensão das universidades federais e das demais instituições de ensino superior, público ou privadas.⁴

Estas fundações não foram criadas por lei e nem devem ser mantidas com verbas públicas, razão pela qual se qualificam como fundação privada.

Como já dito, através da Lei nº 8.958/94 foi normatizada a relação entre as instituições federais de ensino superior e as fundações de apoio. Citada lei estabeleceu três pontos principais para as citadas Fundações de apoio, a saber:

a)- as fundações de apoio são as instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional de interesse das instituições federais de ensino superior.

b)- estas instituições devem estar constituídas na forma de fundação de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro, sujeitas a fiscalização do Ministério Público.

c)- a citada lei permitiu, expressamente, a instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica contratar, nos

⁴ PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e Entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. Brasília: Brasília Jurídicas, 2000.

termos do inciso XIII do artigo 24 da Lei 8.666/93, com as fundações de apoio com dispensa de licitação e por prazo determinado.

A dispensa de licitação acima citada, só poderá acontecer se obedecidas duas condições:

a)- que a contratada tenha inquestionável reputação ético-profissional, ou seja, tenha a fundação conceito elevado no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, etc.

b)- que seja instituição brasileira sem fins lucrativos, incumbida, através de seu estatuto, da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional.

Especificamente, as fundações de apoio vendem serviços a instituições de ensino ou pesquisa, e neste caso a remuneração não obedece a princípios da administração pública, estabelecidos na Carta de 1988.

A respeito, no ACE do TCU, Marco Aurélio de Souza afirma que:

Parece-nos válido reconhecer nas fundações de apoio tanto a figura de um escritório de contratos de pesquisa quanto a de um escritório de transferência de tecnologia. No primeiro caso, teriam uma postura menos ativa, apenas realizando a mediação entre universidades e empresas, dando consequência a entendimentos já de interesses dessas partes. No segundo, promoveriam diretamente as pesquisas cujos resultados pudessem interessar ao setor empresarial, buscando, assim, clientes para futuros negócios, ou identificariam e trariam para a universidade demandas externas, viabilizando os acertos para seu entendimento.

Em nível estadual, o Estado do Amazonas, através da Lei 2.579/99 regulou as relações entre as instituições estaduais de ensino superior, de pesquisa científica e tecnológica e suas fundações de apoio. Esta lei, apoiada na lei federal, permitiu que as instituições estaduais de ensino superior, de pesquisa científica e tecnológica contratassem, no termos do inciso XIII do artigo 24 da Lei 8.666/93, com as instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições estaduais contratantes.

A citada lei estadual estabeleceu, ainda, que as instituições contratadas deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil e sujeitas a

fiscalização do Ministério Público Estadual, nos termos da legislação civil e processual civil. (artigo 2º e incisos).

Vai a lei estadual mais longe e estabelece que para o cumprimento das finalidades previstas na lei mencionada, as fundações de apoio poderão, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços da instituição estadual contratante, mediante ressarcimento e pelo prazo estritamente necessário á elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão científica e tecnológica, de programas assistenciais de saúde, de desenvolvimento institucional, de efetivo interesse das instituições estaduais contratantes. Todas estas atividades sujeitas a fiscalização do Ministério Público (artigo 8º).

No Estado do Amazonas, em nível federal a Fundação Universidade do Amazonas (FUAM) é apoiada pela Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (UNISOL), o Centro Federal de Educação Tecnológica do Amazonas é apoiado pela Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Tecnológica do Centro de Educação Tecnológica do Amazonas (FUNCEFET), e a Escola Agrotécnica Federal de Manaus (EAFM) é apoiada pela Fundação de Apoio à Educação Tecnológica José Dantas Cavalcante (FAETEC).

Em nível estadual a Universidade do Estado do Amazonas e o Instituto de Tecnologia do Amazonas (UEA e UTAM) são apoiados pela Fundação de Apoio Institucional Muraki (MURAKI).

Também beneficiando-se, ainda que de forma indireta, da legislação federal e estadual, podemos enumerar as seguintes fundações de direito privado: Fundação Nilton Lins, que busca apoiar a Universidade Nilton Lins, e a Fundação Maria de Nazaré que apoia a Escola Superior Batista do Amazonas – ESBAM.

4. Conclusão

As entidades ora examinadas e voltadas para o apoio as instituições de ensino, pesquisa e extensão, tiveram seu nascimento baseado na constatação de que existem políticas e ações públicas que não devem ser obra apenas do Estado, pois a sociedade civil, em suas ações de natureza pública, identifica problemas, bem como oportunidades, em lugares onde o olhar extremamente burocrático do Estado não alcança.

Os recursos de uma sociedade civil devidamente organizada, não podem ser quantificados apenas em números, são também avaliados

em inteligência, pesquisa, visão pragmática, enfocando todos os aspectos de uma verdadeira busca pelo bem-estar social.

Neste momento, surge o Ministério Público, figura importante não só para instruir, como também fiscalizar, todas organizações do Terceiro Setor e, no caso, específico as fundações de apoio a instituições federais e estaduais de ensino superior.

Com esta atividade o Ministério Público contribuirá para aumentar a credibilidade destas instituições, ajudando-as, portanto, a desempenharem importante papel no progresso da sociedade brasileira.

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL A MATÉRIA

LEI nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993

REGULAMENTA O ARTIGO 37, INCISO XXI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INSTITUI NORMAS PARA LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ARTIGO 24 - É dispensável a licitação:

XIII -na contratação de instituição brasileira, incumbida regimentalmente ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição social dedicada á recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

LEI FEDERAL Nº 8.958 DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994

DISPÕE SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE AS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E AS FUNDAÇÕES DE APOIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ARTIGO 1º - As instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica

e tecnológica poderão contratar, nos termos do inciso XIII do artigo 24 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 e, por prazo determinado, instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e interesse das instituições federais contratantes.

ARTIGO 2º - As instituições a que se refere o artigo 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro, e sujeitas, em especial:

I – à fiscalização pelo **Ministério Público**, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil;

II – legislação trabalhista;

III - ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bienalmente.

ARTIGO 3º - Na execução de convênios, contratos, acordos e/ou ajustes que envolvam aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas na forma desta lei serão obrigadas a:

I- observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviços;

II- prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores;

III- submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da instituição federal de ensino ou similar da entidade contratante;

IV- submeter-se à fiscalização da execução dos contratos de que trata esta lei pelo Tribunal de Contas da União e pelo órgão de controle interno competente.

ARTIGO 4º- As instituições federais contratantes poderão autorizar, de acordo com as normas aprovadas pelo órgão de direção superior competente, a participação de seus servidores nas atividades realizadas pelas fundações referidas no artigo 1º desta lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais.

Parágrafo 1º - A participação de servidores das instituições federais contratantes nas atividades previstas no artigo 1º desta lei, autorizadas nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, podendo as fundações contratadas, para as execução, conceder bolsa de ensino, de pesquisa e extensão.

Parágrafo 2º - É vedada aos servidores públicos federais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a colaboração esporádica, remunerada ou não, em assunto de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput.

Parágrafo 3º - É vedada a utilização dos contratos referidos no caput

para a contratação de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou pesquisadores para prestarem serviços ou atender necessidades de caráter permanente das instituições federais contratantes.

ARTIGO 5º - Fica vedado às instituições federais contratantes o pagamento de débitos contraídos pelas instituições contratadas na forma desta lei e a responsabilidade a qualquer título, em relação ao pessoal por estas contratado, inclusive na utilização de pessoal da instituição, conforme artigo 4º desta lei.

ARTIGO 6º - No exato cumprimento das finalidades referidas nesta lei, poderão as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços da instituição federal contratante, mediante ressarcimento e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa, e extensão e de desenvolvimento institucional científico e tecnológico de efetivo interesse das instituições federais contratantes e objeto do contrato firmado entre ambas.

ARTIGO 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

LEI ESTADUAL Nº 2.579 de 23 de dezembro de 1999.

DISPÕE SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE AS INSTITUIÇÕES ESTADUAIS DE ENSINO SUPERIOR, DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA E AS FUNDAÇÕES DE APOIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

ARTIGO 1º - As instituições estaduais de ensino superior, as de pesquisa científica e tecnológica poderão contratar, nos termos do inciso XIII, o artigo 24 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, e por prazo determinado, instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de interesse das instituições estaduais contratantes.

PARÁGRAFO ÚNICO – As atividades previstas no caput devem ser, preferencialmente, voltadas para o desenvolvimento do interior do Estado.

ARTIGO 2º - As instituições a que se refere o artigo 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pelo Código Civil Brasileiro e sujeitas, em especial:

- I- á fiscalização pelo **Ministério Público**, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil;
- II- à legislação trabalhista.

ARTIGO 3º - Na execução de convênios, contratos e/ou ajustes que envolvam a

aplicação de recursos públicos, as fundações contratadas na forma desta lei serão obrigadas à:

- I- observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, referentes à contratação de obras, compras e serviço.
- II- prestar contas dos recursos aplicados aos órgãos públicos financiadores,
- III- submeter-se ao controle finalístico e de gestão pelo órgão máximo da instituição estadual contratante,
- IV- submeter-se à fiscalização da execução de contratos de que trata esta lei pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo órgão de controle interno competente.

ARTIGO 4º - As instituições estaduais contratantes poderão utilizar como entidade interveniente para execução de convênios, contratos, acordos ou similares, as fundações de apoio criadas para essa finalidade.

ARTIGO 5º - Quando necessária a contratação de pessoal para a consecução das atividades referidas no artigo 1º desta Lei, as instituições estaduais contratantes deverão fazê-la considerando, preferencialmente, a inexistência de outro vínculo empregatício.

ARTIGO 6º - As instituições estaduais contratantes poderão, em projetos ou programas específicos de seu interesse, autorizar o acompanhamento de seus servidores nas atividades desenvolvidas pelas fundações referidas no artigo 1º desta lei, sem prejuízo de suas atribuições funcionais.

Parágrafo 1º - A participação dos servidores das instituições estaduais contratantes nas atividades previstas no artigo 1º desta Lei, autorizada nos termos deste artigo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza.

Parágrafo 2º - É vedada aos servidores públicos estaduais a participação nas atividades referidas no caput durante a jornada de trabalho a que estão sujeitos, excetuada a participação em assuntos de sua especialidade, de acordo com as normas referidas no caput.

Parágrafo 3º - É vedada a utilização dos servidores das instituições estaduais contratantes para desenvolver atividades de pessoal administrativo, de manutenção, docentes ou de pesquisa ou ainda para atender às necessidades de caráter permanente das próprias instituições.

ARTIGO 7º - Fica vedado às instituições estaduais contratantes, o pagamento de débitos contraídos pelas instituições contratadas na forma desta Lei e a responsabilidade a qualquer título, conforme previsto no artigo 5º desta lei.

ARTIGO 8º - No exato cumprimento das finalidades referidas nesta lei, poderão

as fundações de apoio, por meio de instrumento legal próprio, utilizar-se de bens e serviços da instituição estadual contratante, mediante ressarcimento e pelo prazo estritamente necessário à elaboração e execução do projeto de ensino, pesquisa e extensão científica e tecnológica, de programas assistenciais de saúde e desenvolvimento institucional, de efetivo interesse das instituições estaduais contratantes e objeto do contato firmado entre ambas.

ARTIGO 9º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Bibliografia

COELHO, Luiz Fernando. *Fundações Públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 12ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

IGLESIAS, Juan. *Derecho Romano*. Barcelona, 1965.

LUNA, Cabra de, GARCIA, Lorenzo. *La constelacion de las entidades no lucrativas: el tercer sector*. Madrid, 1993.

REZENDE, Tomaz de Aquino. *Novo Manual de Fundações*. Belo Horizonte: Inédita, 1997.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.